

# Crítica de la exclusión del aprovechamiento de recursos naturales en los parques nacionales españoles

*Pablo Campos Palacín*

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

*Miguel Carrera Troyano*

Universidad de Salamanca

**Resumen.** Por sorprendente que pueda parecer, la ideología que fundamenta la regulación de los parques nacionales españoles no ha variado en su consideración de las actividades económicas extractivas desde las declaraciones de los primeros parques nacionales españoles en 1918. Sin embargo, mientras que los dos primeros parques nacionales eran poco más que dos emblemáticos enclaves (desfiladero de Ordesa y Montaña de Covadonga), hoy los parques nacionales en España ocupan 284.104 hectáreas (ha) en las que tienen lugar múltiples actividades extractivas de los recursos naturales, contraviniendo esta gestión real los principios ideológicos de las regulaciones básicas del Plan Director de Parques Nacionales (1999). El objetivo de este trabajo es presentar una crítica de la ideología que defiende que en un parque nacional español no deben mantenerse usos extractivos de los recursos naturales renovables. Los autores oponen a este principio el criterio contrario, favorable al mantenimiento de las actividades extractivas, en ausencia de irreversibilidades. Esta discusión es relevante por haberse producido en la legislación española de parques nacionales cambios recientes en la titularidad de su gestión y, además, porque se encuentran en fase de declaración dos nuevos parques nacionales en la Sierra de Guadarrama y Monfragüe.

**Palabras clave.** Economía, naturaleza, irreversibilidades, parques nacionales, biodiversidad.

**Clasificación JEL.** Q26, Q57, Q58.

**Abstract.** The authors consider that it is difficult to understand that the ideology behind the regulation of economic activities involving the use of renewable natural resources in Spanish National Parks has not changed after the first National Parks were established in 1918. However the first ones were emblematic but very little pieces of territory, while now the Spanish National Parks occupy 284.104 ha, where multiple extractive activities are held, against the ideological principles of the Spanish regulation of these protected areas. The main aim of this study is to discuss critically that ideology, which considers that all the human extractive economic activities in the National Parks must be forbidden. The authors propose the opposite approach; all the traditional economic activities of extraction of renewable natural resources should be maintained, except those that can generate irreversibilities. This discussion is relevant because changes in the regulation of National Parks are underway in Spain and, besides, two National Parks are in the process to be established: Guadarrama, near Madrid, and Monfragüe, in Extremadura.

**Key words.** Economics, nature, irreversibility, National Parks, biodiversity.

**JEL classification.** Q26, Q57, Q58.

## 1. Introducción

Por sorprendente que pueda parecer, desde las declaraciones de los dos primeros parques nacionales españoles en 1918<sup>1</sup>, la ideología virginista que fundamenta la regulación de los parques nacionales españoles no ha cesado desde entonces en su propósito de excluir las actividades económicas extractivas presentes en el territorio antes de la declaración de la protección. Sólo que los dos primeros parques nacionales españoles eran poco más que dos emblemáticos enclaves (un desfiladero en Ordesa y una montaña en Covadonga). Pero hoy existen declarados parques nacionales en España que se acercan a las 300.000 ha<sup>2</sup>, en las que aún hoy tienen lugar múltiples actividades extractivas de los recursos naturales renovables (Campos, 2005, y Campos y López, 1998), contraviniendo, de hecho, los principios ideológicos plasmados en el Plan Director de Parques Nacionales (1999).

Aún más sorprendente resulta la unanimidad que se manifiesta en los criterios de la administración ambiental<sup>3</sup> española y las organizaciones ecologistas<sup>4</sup>, siendo la nuestra una de las raras manifestaciones contrarias a la inmovilidad de los principios que regulan los parques nacionales españoles (Campos, 2005, Campos y Carrera, 2005a, b, c, d, e; Izquierdo y Barrena, 2006, Prada *et al.*, 2005). Nuestra soledad en la crítica desde la perspectiva del análisis económico al Plan Director creemos que se debe más a la ausencia de investigaciones desde la perspectiva económica de la regulación española de las actividades económicas extractivas en los parques nacionales<sup>5</sup> que a una posible deriva u originalidad científica por nuestra parte. Nuestra crítica a la política española de parques nacionales fue desarrollada ya en 1998 en una obra referida al parque nacional de Doñana, que aunque ha merecido el reconocimiento entre los biólogos de la conservación<sup>6</sup>, no ha conseguido animar debate alguno entre los especialistas de las ciencias sociales (Campos y López, 1998).

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de la tesis ideológica que defiende que en un parque nacional español no deben mantenerse usos extractivos de los recursos naturales renovables para así poder restaurar en ellos una naturaleza virgen. Frente a este criterio virginista de la gestión de nuestros parques nacionales, los autores justificamos, en ausencia de irreversibilidades, el criterio opuesto, favorable a la continuidad

<sup>1</sup> En España puede encontrarse un detallado análisis histórico de las posturas enfrentadas de los actores locales y la administración del Parque Nacional de los Picos de Europa en el libro de Jaime Izquierdo y Gonzalo Barrena (2006).

<sup>2</sup> La superficie total de nuestros parques nacionales es de 284.104 ha, el 87% de esta superficie se encuentra en los parques nacionales de la Península. Estos parques nacionales de la Península acogieron a 11.134.885 visitas en 2003 [véase Organismo Autónomo Parques Nacionales (2005) *Memoria 2004 de la Red de Parques Nacionales*, OAPN, Madrid, pág. 166].

<sup>3</sup> Por ejemplo, uno de los ideólogos del Plan Director de Parques Nacionales (1999) mantiene que «actualmente las características que tiene que tener en este país [España] un territorio para ser parque nacional no son objeto de discusión técnica o científica» (Casas, 2002, pág. 115).

<sup>4</sup> Véase el manifiesto de apoyo a los principios ideológicos del Plan Director de Parques Nacionales (1999) firmado por algunos dirigentes de organizaciones ecologistas españolas (Sánchez *et al.*, 2005).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, la interesante publicación de la Comunidad de Madrid (2005). *Conservación y desarrollo socioeconómico en Espacios Naturales Protegidos*.

<sup>6</sup> Véase la reseña crítica de Díaz (1999).

de las actividades extractivas de recursos renovables en los grandes parques nacionales españoles de la Península. Esta discusión es relevante por encontrarse la legislación española de parques nacionales sometida a cambios institucionales<sup>7</sup>, la reforma de la política agraria comunitaria va a compensar a los propietarios de sistemas agrarios en áreas protegidas cuando incurran en lucro cesante por la producción de bienes ambientales públicos (Comisión Europea, 2005), y, además, se da la circunstancia de encontrarse actualmente en tramitación la declaración de dos nuevos parques nacionales en la Sierra de Guadarrama (Comunidades de Madrid y Castilla-León) y en Monfragüe (Comunidad de Extremadura). En consecuencia, estos antecedentes justifican un análisis crítico de la legislación actual y de las actividades económicas vinculadas al medio natural en los territorios ocupados por los parques nacionales españoles, desde el punto de vista de la mitigación de la pérdida de la diversidad biológica o cultural, el desarrollo económico sustentable y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

El texto continúa analizando en la sección segunda los criterios que inspiran las regulaciones de los parques nacionales de las categorías de gestión II y V establecidas por la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* (UICN), y discute los inconvenientes surgidos por seguirse el criterio de gestión II en un contexto, como el español, de presencia generalizada de espacios naturales humanizados. La sección tercera presenta de forma detallada los argumentos a favor del mantenimiento de la actividad económica en los parques nacionales en España. En la sección cuarta los autores exponen los criterios económicos que deberían ser tenidos en cuenta en las futuras *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* y *Ley de Parques Nacionales*, que se encuentran en fase de elaboración en las administraciones autonómicas y central españolas. Finalmente, la sección quinta concluye con unas reflexiones sobre los inconvenientes de persistir en el inmovilismo ideológico de la conservación sin usos extractivos de recursos naturales renovables en los grandes parques nacionales españoles de la Península.

## 2. Crítica de la ideología de la naturaleza prístina en parques nacionales

El análisis de los antecedentes del debate internacional de los vínculos entre la conservación de la naturaleza y la continuidad de la actividad económica en los parques nacionales pone de manifiesto que el concepto ideológico de parque nacional tiene contenidos diferentes en distintos países, quizás porque la creación de los parques nacionales es anterior a los esfuerzos de clasificación de los espacios protegidos, que con fines analíticos, y no normativos, se vienen proponiendo desde hace varias décadas en los ámbitos técnico y político. La clasificación más ex-

<sup>7</sup> El Secretario de Estado de Territorio y Biodiversidad ha presentado a los medios de comunicación el borrador de la nueva *Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que va a sustituir a la actual de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (véase el diario *El Mundo* de 18 de diciembre de 2005, pág. 21). La nueva Ley de la Naturaleza es consecuencia directa de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional, que atribuyen la competencia de la gestión de los parques nacionales a las Comunidades Autónomas y mantienen en el Ministerio de Medio Ambiente la competencia exclusiva del Plan Director de Parques Nacionales. También se encuentra en fase de proyecto la elaboración de una Ley de Parques Nacionales que acentúa los criterios virginistas del Plan Director de 1999.

tendida de áreas protegidas fue propuesta por la UICN<sup>8</sup>. Esta influyente institución, que aglutina a los gestores públicos de espacios protegidos de todo el Mundo, distingue seis categorías de protección en función de los objetivos de gestión, destacando que las clasificaciones han de ser entendidas como una guía para la conservación y el desarrollo sustentable; y que no hay una más importante que otra desde la perspectiva de su eficacia protectora de la naturaleza, aunque sí existe una graduación de la intervención humana (y por tanto de la actividad económica) en los espacios de mayor interés ambiental objeto de protección, nula o mínima en la clasificación I y creciente hasta la clasificación V, ya que en esta última el espacio natural singular muestra una

#### **Cuadro 1. Categoría II de gestión de la UICN**

##### **Definición**

Área terrestre y/o marina natural, designada para a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.

##### **Objetivos de manejo**

- proteger áreas naturales y escénicas de importancia nacional e internacional, con fines espirituales, científicos, educativos, recreativos o turísticos;
- perpetuar, en el estado más natural posible, ejemplos representativos de regiones fisiogeográficas, comunidades bióticas, recursos genéticos y especies, para conservar la estabilidad y la diversidad ecológicas;
- manejar la utilización del sitio por parte de los visitantes, velando por que dicha utilización responda a fines de inspiración, educativos, culturales y recreativos, a un nivel que permita mantener el área en estado natural o casi natural;
- suprimir, y por ende impedir las actividades de explotación y los asentamientos que estén en pugna con los objetivos de la designación;
- promover el respeto por los atributos ecológicos, geomorfológicos, religiosos o estéticos que han justificado la designación;
- y tener en cuenta las necesidades de las poblaciones autóctonas, incluyendo el uso de recursos naturales para su subsistencia, en la medida en que éstas no afecten adversamente a los otros objetivos de manejo.

##### **Directrices para la selección**

- El área debe contener ejemplos representativos de importantes regiones, características o escenarios naturales, en las cuales las especies de animales y plantas, los hábitats y los sitios geomorfológicos revistan especial importancia espiritual, científica, educativa, recreativa y turística.
- El área debe ser suficientemente grande como para contener uno o más ecosistemas completos que no hayan sido materialmente alterados por la explotación o la ocupación del ser humano.

##### **Responsabilidad orgánica**

Normalmente la propiedad y el manejo estarán en manos de la máxima autoridad competente de la nación con jurisdicción sobre la zona. Pero también pueden desempeñar esa función otros niveles del gobierno, un consejo de población indígena, una fundación u otro órgano legalmente establecido que haya consagrado el área a actividades de conservación a largo plazo.

Fuente: UICN (1994).

<sup>8</sup> La UICN publicó en 1978 una tipología de la gestión de las áreas protegidas en el Mundo, que recogía 10 clasificaciones. Posteriormente, y a partir de las conclusiones del IV Congreso Mundial de Parques celebrado en 1992 en Caracas, la UICN simplificó dicha clasificación hasta un número máximo de seis categorías, que fueron desarrolladas en la publicación *Guidelines for protected areas management categories* (IUCN, 1994). Estas seis categorías son las utilizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su *United Nation list of protected areas*.

notable modulación por la acción directa del hombre, siendo en este caso el paisaje claramente un resultado cultural<sup>9</sup>. Admite también la UICN que los nombres que las distintas naciones otorgan a sus áreas protegidas pueden no seguir un criterio común, siendo el caso más claro el de los parques nacionales. En España, la regulación de los parques nacionales se corresponde con la categoría de gestión II de la UICN, aunque en Europa la propia UICN destaca que los parques nacionales británicos se corresponden con la categoría V, señalándose que contienen asentamientos humanos y que se realizan habitualmente actividades de explotación de los recursos naturales. También cita la UICN que los parques nacionales en América del Sur albergan considerables poblaciones humanas de forma permanente. En la práctica se han ido declarando parques nacionales en el Mundo, tanto en espacios naturales a los que se les aplica la filosofía de la preservación (conservación sin usos) de la clasificación II (ver **Cuadro 1**) –parque nacional ‘americano’–, como en espacios naturales gestionados con el criterio de la conservación con usos de la clasificación V (ver **Cuadro 2**) –parque nacional ‘europeo’–, presentes en Europa en Inglaterra, Francia, Portugal, Italia y otros países europeos.

La denominación de *parque nacional americano* se debe a que está regulado y gestionado con el modelo del Parque Nacional de Yellowstone (creado en EEUU en 1872) y tiene como objetivo principal de su gestión la conservación de la naturaleza en el estado más prístino posible, de manera que en él se excluye tanto los asentamientos humanos, como la extracción de recursos naturales mediante la intervención humana. La ideología de este tipo de parque nacional nace en el contexto del último cuarto de siglo XIX y primeros años del siglo XX, décadas en las que se fragua la legislación sobre espacios protegidos en EEUU. En aquella etapa la ideología de la *preservación* de los espacios naturales aparentemente vírgenes prosperó en EEUU por, al menos, tres razones: (i) el gran tamaño del territorio en las zonas de montaña del Centro y Oeste del país, que se mantenían, y se siguen manteniendo, en manos de las administraciones públicas; (ii) la creencia equivocada de que los pobladores nativos no habían dejado huella en el territorio conquistado del que, en muchos casos, fueron expulsados por los blancos; y (iii) la necesidad de crear valores simbólicos de los que carecía la joven nación norteamericana.

Este tipo de parque nacional americano, que se fundamenta exclusivamente en la clasificación II de la UICN, contrasta con los parques nacionales ingleses<sup>10</sup>, instituidos en los años cincuenta del siglo XX, que hemos denominado *parque nacional europeo*, y se corresponden con la clasificación V de la UICN. En esta clasificación se encuentran territorios en los cuales «la interacción del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido, con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica». La UICN plantea como objetivo para esta clasificación «salvaguardar la integridad de esta

<sup>9</sup> La categoría VI está destinada a espacios no singulares de elevado interés comercial cuyos recursos naturales se desea conservar con el desarrollo de la actividad económica.

<sup>10</sup> En palabras de Sir Martin Holdgate, que fue Director General de la UICN entre 1989 y 1994: «En las islas británicas no existe una verdadera naturaleza sin influencia humana (*wilderness*). Nuestros paisajes [...] han sido sometidos y formados por el hombre y suavizados por miles de años de historia humana. [...] Incluso nuestras áreas más naturales (*wildest*) son como son por la gestión de la tierra» (CNP, 2003, pág. 3).

interacción tradicional» que es «esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área». Es decir, que el objetivo no sería ya recuperar la «integridad ecológica» virgen, como en la clasificación II, sino «preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura, a través [...] del mantenimiento de las prácticas tradicionales de utilización de tierras, métodos de construcción y las manifestaciones sociales y culturales». En este caso, no sólo no se trata de suprimir las actividades de explotación de los recursos naturales, sino que se pretende entre sus objetivos «aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados del bosque o

## **Cuadro 2. Categoría V de gestión de la UICN**

### **Definición**

Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.

### **Objetivos de manejo**

- preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura, a través de la protección de paisajes terrestres y/o marinos y el mantenimiento de las prácticas tradicionales de utilización de tierras, los métodos de construcción y las manifestaciones sociales y culturales;
- promover estilos de vida y actividades económicas que estén en armonía con la naturaleza y la preservación de la trama social y cultural de las comunidades concernientes;
- conservar la diversidad del paisaje y el hábitat, y de las especies y ecosistemas asociados;
- excluir cuando sea necesario, y por lo tanto prevenir, las modalidades de utilización de tierras y las actividades de carácter y/o magnitud inadecuados;
- ofrecer oportunidades de esparcimiento público a través de formas de recreación y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas;
- alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de las poblaciones residentes y a estimular el apoyo público en favor de la protección ambiental de dichas áreas;
- y aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenibles de turismo).

### **Directrices para la selección**

- El área debe poseer un paisaje terrestre y/o marino con costas e islas, según el caso, de gran calidad escénica, con diversos hábitats y especies de flora y fauna asociados, así como manifestaciones de prácticas de utilización de tierras y organizaciones sociales únicas o tradicionales, de lo que deben dar testimonio los asentamientos humanos y las costumbres, los medios de subsistencia y las creencias locales.
- El área debe brindar oportunidades al público para disfrutar de ellas a través de la recreación y el turismo, en el marco de sus estilos de vida y actividades económicas habituales.

### **Responsabilidad orgánica**

El área puede ser propiedad de una autoridad pública, pero es más probable que esté en manos de un mosaico de propietarios privados y públicos que lleven a la práctica una variedad de regímenes de manejo. Estos regímenes deben estar sujetos a cierto grado de planificación u otro tipo de control, y contar con el apoyo, cuando proceda, de los organismos de financiación públicos y otros incentivos, para garantizar la preservación a largo plazo de la calidad de los paisajes terrestres y/o marinos, así como de las pertinentes costumbres y creencias locales.

*Fuente:* UICN (1994).

de la pesca) y la prestación de servicios (como el abastecimiento de agua potable o la generación de ingresos a partir de formas de turismo sustentable)». La propia UICN reconocía en 1994 que en las regiones que como Europa «poseen espacios naturales colonizados y manejados desde hace mucho tiempo con sujeción a sistemas de propiedad múltiple, en general, no son tan adecuados para el establecimiento en ellos de áreas de la clasificación II, como lo son otras regiones del Mundo; las condiciones son más propicias, en cambio, para establecer áreas correspondientes a las clasificaciones IV y V» (IUCN, 1994 y IUCN-EUROPARC, 2000). Por ello los parques nacionales de Inglaterra, Portugal, Francia e Italia se encuentran preferentemente regulados con los criterios de la clasificación V de la UICN.

Se puede afirmar, por tanto, que no existe un único concepto internacional consensuado sobre el contenido de la marca parque nacional para designar a un espacio único protegido, existiendo opiniones divergentes sobre el asentamiento de las poblaciones humanas y la presencia de actividades económicas extractivas de los recursos naturales renovables en un territorio protegido con la marca de parque nacional.

Este debate ha trascendido el seno de la UICN y otras instituciones ambientales para ser recogido en los resultados y las recomendaciones del Congreso Mundial de Parques de Durban (República Sudafricana, 2003). Es así que, aunque aún predomine la ideología de la *restauración de la naturaleza prístina* en la regulación de los parques nacionales españoles, debemos subrayar la erosión provocada en esta ideología de la preservación de la naturaleza sin usos extractivos por las continuadas críticas recibidas, principalmente desde la conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo (1972). En efecto, es suficiente con recorrer los debates en la UICN desde Nueva Delhi (India, 1964) hasta Durban (Sudáfrica, 2003) para observar la crítica fundamentada de la que viene siendo objeto la gestión de la naturaleza salvaje en los parques nacionales. No obstante, en España todavía no ha tenido efecto alguno en el reconocimiento en la legislación española del positivo efecto que potencialmente pueden llegar a ejercer las actividades económicas extractivas de recursos naturales, debidamente reguladas, en la conservación de la naturaleza de todo tipo en los parques nacionales que ocupan amplios territorios agro-silvo-pastorales de la Península.

La crítica del elitista concepto de parque nacional americano ha alcanzado también a sus efectos negativos para la población local<sup>11</sup>. Por un lado, se ha destacado la desigual distribución

<sup>11</sup> La Comisión sobre Política Medioambiental, Económica y Social (CEESP) de la UICN ha venido trabajando en el TILCEPA, un programa de investigación sobre «Comunidades indígenas y locales, equidad y áreas protegidas» (*Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas - TILCEPA*). Sobre los resultados de este programa de investigación, pueden verse los números monográficos de las revistas de la UICN: *Parks*, Vol. 12, núm. 2, 2002, dedicado a *Local communities and protected areas* y *Policy Matters*, núm. 12, septiembre de 2003, dedicado al tema *Community empowerment for conservation*. En parte como resultado de estos estudios, en los Resultados (*Outcomes*) del Congreso Mundial de Parques de Durban figura en quinto lugar el «asegurar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en relación con los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad», dando lugar a dos Objetivos principales (*Main targets*). El *octavo* plantea que «Todas las áreas protegidas existentes y futuras sean establecidas y gestionadas respetando los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el momento de celebrar el próximo Congreso Mundial de Parques» dentro de 10 años, mientras que el *noveno* destaca que la «gestión de todas las áreas protegidas relevantes incluirá representantes elegidos por los pueblos indígenas y las comunidades locales, en proporción a sus derechos e intereses en el momento de celebrar el próximo Congreso Mundial de Parques».



de costes y beneficios que se ha venido produciendo en las áreas protegidas, soportando las comunidades locales la mayoría de los costes derivados de la creación de la figura de protección, mientras que los beneficios recaen en el conjunto del país y en el resto del Mundo (Campos, 2005, Stiglitz, 2005, y Turner *et al.*, 2003). Por ello, se ha propuesto dar mayor papel a las comunidades locales en la gestión de las zonas protegidas. Por otro lado, como hemos afirmado antes, se ha puesto en cuestión que las seis clasificaciones de la UICN tengan que dar lugar a un nombre único para el espacio protegido (Punto 5 de la Recomendación 19 del Congreso Mundial de Parques de Durban), permitiendo así que en cada país se adopte la denominación más adecuada a los ecosistemas existentes y los objetivos de gestión elegidos para mitigar la pérdida de diversidad biológica y cultural que mejor se adaptan a cada situación específica.

Los razonamientos expuestos anteriormente permiten concluir que se está abriendo paso a escala internacional<sup>12</sup> la doctrina de la concertación de todos los intereses afectados en el territorio protegido –no sólo los que algunos grupos humanos conceden a la «naturaleza», también otros reclamados por las comunidades humanas locales– como la forma más viable de promover la conservación de los hábitats, mitigar la pérdida de diversidad entre las especies salvajes o domésticas, atender la satisfacción de las necesidades de todo tipo de los pobladores locales mediante el uso sustentable de los recursos naturales renovables y mejorar la eficiencia en el gasto público, favoreciendo la gestión directa concertada de los recursos naturales por sus propietarios.

### 3. El debate sobre la actividad económica en los parques nacionales de España

A pesar de estar asentados los grandes parques nacionales de la península Ibérica en espacios agrarios, la administración ambiental española mantiene en el vigente *Plan Director de Parques Nacionales* (Real Decreto 1803/1999) y en los borradores de las futuras *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* y *Ley de parques Nacionales* unos objetivos de gestión que se corresponden con la clasificación II de la UICN, ignorando, contra toda evidencia, la contribución de la influencia humana en la conformación de la naturaleza y el paisaje de nuestros mayores parques nacionales a través de los aprovechamientos de sus recursos naturales, como son los ejemplos de Doñana, Picos de Europa o Sierra Nevada. En los casos de los dos nuevos espacios agrarios candidatos a engrosar la red de Parques Nacionales la influencia y presencia humanas son evidentes. Tanto las dehesas de Monfragüe como los sistemas silvo-pastorales de la Sierra de Guadarrama son territorios colonizados con actividades extractivas de sus recursos naturales renovables de pastoreo, madereros, de leña o carboneo, de caza y agrícolas; es decir, estamos en presencia de territorios notablemente transformados por la acción económica del hombre a través de los siglos. En donde, por otra parte, la gestión pública del espacio natural evita las perturbaciones naturales no deseadas, como es el caso de los fuegos naturales.

Es precisamente esta característica de naturaleza intervenida la que ha dificultado en el pasado la declaración de los parques nacionales de Guadarrama y Monfragüe, pero

<sup>12</sup> En el artículo de David Quammen (2006) se expone una síntesis de las posiciones extremas entre quienes se oponen a la declaración de los parques nacionales por no admitir la implantación de restricciones a la actividad económica y quienes defienden su declaración con la eliminación total de la actividad económica.



que en los tiempos actuales, aún sin cambios en la ideología prístina, el propósito de la restauración futura de la virginidad perdida es suficiente para que ambos espacios protegidos puedan incorporarse a la red de parques nacionales. En este sentido se expresa, por poner un ejemplo, el actual director de la emblemática revista española *Quercus*: «a menudo, las presiones para que se declare un parque nacional no se basan tanto en los criterios de la UICN (que también) sino en la estrategia a corto plazo de salvar lo que se pueda antes de que no quede nada digno de tal esfuerzo. Éste es el caso, por ejemplo, de Monfragüe y la Sierra de Guadarrama, que seguramente no merezcan ya figurar en la categoría II de la UICN, pero que, si fueran abandonados a su suerte, en breve plazo ni siquiera merecerían ser parques nacionales» (Rafael Serra, *comunicación personal*, 2005).

La perspectiva de la exclusión de las actividades extractivas de recursos naturales puede ser una de las causas de la omisión de estudios económicos de su compatibilidad con la conservación de la biodiversidad en los estudios previos a la aprobación del PORN, que es el informe que debe fundamentar técnicamente la recomendación para la declaración de los parques nacionales. Esta suposición es coherente con el propósito de la declaración de un parque nacional en España, que persigue que «no se permita ni la pesca deportiva, ni la caza, ni explotaciones extractivas como puedan ser las explotaciones leñosas comerciales» (Narbona, 2005), aunque la realidad obligue durante un período indeterminado a tolerar el pastoreo de la ganadería (Crespo, 2005). El concepto actual de parque nacional es «una fórmula que encuentra poca cabida en territorios en donde lo natural es sólo el destilado de una cultura bien amalgamada con la tierra. Conceptos como “grandes”, “no transformados”, “vacíos”, “sin usos” y “sin gente”, están bien como criterios de referencia, pero hace mucho tiempo que todos nos dimos cuenta de que sólo con tales premisas no era posible establecer una política global de protección de espacios» (Casas, 2005, pág. 46)<sup>13</sup>. Si se aceptara la preferencia que hoy domina la doctrina del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de declarar parque nacional sólo a los territorios en los que pueda interesar restaurar ecosistemas vírgenes (Crespo, 2005), entonces deberían ser descatalogados los grandes parques nacionales de la Península, puesto que en todos ellos ha habido y sigue habiendo usos extractivos después de haber transcurrido en algunos de ellos cerca de noventa años desde su declaración, ya que se ha demostrado imposible de aplicar con generalidad la quimérica filosofía de la restauración de la virginidad perdida, hecho reconocido hasta por los propios defensores de esta última, cuando se afirma que en los parques nacionales sólo quedan «fracciones de sistemas naturales primigenios y/o paisajes prístinos» (Crespo, 2005).

Crespo (2005, pág. 107) sostiene que la recomendación de los autores de este artículo de mantener las actividades tradicionales ganaderas, cinegéticas y madereras en un parque nacional es «una premisa básica que resulta, cuando menos, discutible», ya que no tiene en cuenta «la coherencia profunda de tales actividades con la vocación del territorio elegido, y mucho menos a su esencia de singularidad, a ese carácter que algunos equiparan a lo “sagrado”, y que es el generador de los más sólidos vínculos emocionales con

<sup>13</sup> Estas opiniones contrastan con las expresadas por el mismo autor en una publicación anterior (Casas, 2002).

la Tierra, de las más auténticas experiencias de comunión con la naturaleza, identificación con el Todo, y verdadero desarrollo humano». Crespo afirma la existencia, autónoma a la voluntad de la especie humana, de una ética de la naturaleza, y esta ética tiene como principio rector que «la verdadera grandeza de la comunidad humana reside en su conciencia de cohabitante paritario del Planeta». Pero aunque a Crespo le resulte sorprendente, la suya es también, como la nuestra, una visión antropocéntrica (Turner *et al.*, 2003), sólo que su imaginada ley de la cohabitación paritaria de las especies resulta ser parcial al no considerar a todos los grupos de interés e inconveniente para el propósito de luchar contra la pérdida de valores naturales y culturales únicos (ver **Cuadro 3**).

Sin duda hay que admitir que hay muchas personas que, como los defensores de la tesis virginista, se sienten mejor –satisfacen así su propia necesidad– proclamando que los habitantes de los parques nacionales deben renunciar a los usos extractivos tradicionales que venían realizando, siendo desde hace muchos años ellos mismos otra de las especies vivas integrante de los ecosistemas únicos que conforman los parques nacionales (ver **Cuadro 3**). No debe negarse que un parque nacional puede mantener algunas zonas destinadas «plenamente al paseo y la contemplación», pero, además, un gran parque nacional en la península Ibérica debe contemplar el objetivo de la conservación de la naturaleza moldeada por la huella humana, sin necesidad de abandonar los usos extractivos compatibles con la conservación, debidamente regulados en todos los casos (Campos y Carrera, 2006 y Prada *et al.* 2005).

Crespo (2005) califica de «una visión economicista» la defensa de los autores del uso de los recursos naturales renovables en los parques nacionales; aunque esta opinión no

**Cuadro 3.** *El valor económico total de los espacios protegidos de la península Ibérica*

Usos activos		Usos pasivos	
Valores presentes		Valores futuros	Valores de existencia
Directo	Indirecto	Opción	
Normalmente existe exclusividad o competencia en el consumo.	Servicios ambientales que son una producción intermedia para la generación de otros bienes y servicios económicos.	Disponibilidad de los usuarios a asumir un pago para garantizarse el consumo propio o de terceros del bien o servicio.	Disponibilidad de los usuarios interesados a asumir un pago para que se garantice la existencia futura del bien o servicio con independencia de su consumo activo.
Ejemplos: Recursos de pastoreo, corcho, madera, leña, ganadería, cultivos agrícolas, caza, visitas recreativas, hongos, trufas, plantas silvestres, etc.	Ejemplos: Funciones de sustentación del hábitat, mitigación de daños de las inundaciones, sumidero y ahorro de emisiones de dióxido de carbono con origen fósil, etc.	Ejemplos: Conservación de recursos biológicos para la investigación de nuevos medicamentos, etc.	Ejemplos: Preservación del hábitat y especies únicas en peligro de desaparición, etc.

Fuente: Adaptado de Campos *et al.* (2005).

es unánime, ya que, por ejemplo, al menos encontramos a un funcionario de parques nacionales en España que sí valora positivamente la contribución de la economía a la «puesta en valor de los servicios ambientales que brindan los espacios» naturales protegidos (Casas, 2005, pág. 46). En este sentido sería más apropiado reconocer que la economía ambiental que nosotros aplicamos trata de valorar el comportamiento de las personas e instituciones con relación al uso que hacen de los bienes y servicios escasos de la naturaleza, con independencia de que éstos sean públicos o privados (Campos y Carrera, 2005 y 2006). También proponemos incorporar a la discusión la escasez de recursos con que cuentan las administraciones públicas para la gestión de los espacios protegidos (López y Jiménez-Caballero, 2006) y la necesidad de incorporar criterios científicos (de las ciencias naturales y las ciencias sociales y, entre ellos, los de la ciencia económica) en su asignación.

En el concepto de parque nacional que proponemos puede encontrarse la satisfacción parcial de los intereses de todos los actores interesados, incluido el deseo de Crespo de disponer de espacios reservados exclusivamente a las visitas recreativas. Pero lo que no puede esperarse de un análisis económico realizado sobre base de la teoría del valor económico total (Campos, 2005 y Campos *et al.*, 2005) es que sean sacrificados en su totalidad los usos extractivos de los recursos renovables demandados por los actores locales y foráneos, sólo porque una parte de los actores profesan la hipótesis de la cohabitación paritaria de todas las especies<sup>14</sup>.

Es necesario reconocer que la declaración de un espacio protegido con notable propiedad privada de la tierra se enfrenta a una inevitable pugna entre intereses opuestos: la globalización de los nuevos usos incorpora a actores foráneos en la toma de decisiones sobre la gestión directa del territorio, mientras que los actores locales se ven impelidos a luchar por conservar los derechos tradicionales de los usos de la tierra presentes en el espacio protegido. En realidad la solución de compromiso supone la necesidad de la instauración de un *nuevo contrato social*, que tenga en cuenta los intereses contrapuestos presentes, los costes de satisfacerlos, los recursos disponibles y las posibles compatibilidades de usos y busque la solución consensuada apoyándose en el conocimiento científico que aportan las ciencias naturales y sociales (Campos, 2005, Campos y Carrera, 2005, Campos y Carrera, 2006 y Campos y López, 1998).

Los usos extractivos de los recursos naturales suponen la aceptación de que sus dotaciones en un momento dado se encuentran por encima del umbral que la ciencia establece como de seguridad para evitar con certeza el peligro de extinción global, y en determinadas situaciones sólo local. El conocimiento científico disponible de la biología de la conservación aplicada y de la economía ambiental abogan por la permanencia de los usos económicos extractivos en ausencia de irreversibilidades (Campos, 2005, Cam-

<sup>14</sup> Un corolario de esta hipótesis es que podría suceder que los recursos que deberían asignarse a la compensación de los usos consolidados prohibidos por la nueva «protección» resultaran en una asignación ineficiente del dinero público (un despilfarro), si no se maximizan las ganancias o minimizan las pérdidas de bienestar para el conjunto de la sociedad que se espera obtener a cambio de las restricciones a la actividad extractiva que se deriva de la protección del espacio natural.

pos y Carrera, 2005, Campos y López, 1998, Campos y Martínez, 2004, y Díaz *et al.*, 1997). En la península Ibérica la conjunción de las preferencias de los actores, el conocimiento científico y la necesidad de promover la economía local con eficiencia del gasto público orientan la gestión en la dirección de que en un gran parque nacional existan distintos grados de usos extractivos, incluyendo una zona de reserva integral (categorías I y II de la UICN) en la que se excluyan completamente estos usos en beneficio de los valores recreativos, científicos, legado y existencia (ver **Cuadro 3**). En otras palabras, se admite que, cuando el uso extractivo pueda implicar el peligro de desaparición de una especie o un hábitat natural, la economía ambiental subordina su análisis al principio antropocéntrico de precaución. Este principio afirma que si una sociedad humana determinada puede aceptar el coste de oportunidad de evitar la desaparición de una cosa singular o única no reproducible en términos prácticos, entonces el gestor público debe ser el actor que decida si merece la pena ser realizado el gasto público que implica evitar la pérdida patrimonial, incluso contando con la oposición de la mayoría de los actores (Campos y López, 1998, págs. 16-19, y Sáenz, 2002, pág. 80). En esta situación, la ausencia de subordinación a la preferencia democrática de la mayoría de los actores implicados se fundamenta en que las generaciones actuales deberían sacrificar en *algo* el cumplimiento de sus deseos, con el fin de mitigar y/o impedir las pérdidas de patrimonios naturales e histórico-culturales que heredaron para ser legados, en el mejor estado posible, a las generaciones futuras<sup>15</sup>.

En la península Ibérica, de aplicarse la ideología de la naturaleza prístina, llevaría a declarar parques nacionales de reducido tamaño. Ésta es una de las razones por las que las excepciones a la prohibición de usos extractivos por razones «técnicas» establecidas en el Plan Director se han convertido en la norma habitual en la gestión de los parques nacionales españoles. ¿Es un territorio pequeño adecuado para la conservación de la vida salvaje que alberga? Depende del caso, una raza de rana en peligro de extinción quizás pueda ser preservada con la conservación del hábitat ocupado por dos o tres pequeñas charcas, pero una manada de lobos en la misma situación requiere un territorio relativamente grande. Entre los expertos de la biología de la conservación se empieza a reconocer que los parques nacionales españoles ya no juegan un papel esencial en la conservación de la biodiversidad (Casas, 2005). Por ello, la conservación de la biodiversidad requiere de prácticas conservacionistas en territorios que tiendan a la autosuficiencia, siendo en este contexto el parque nacional un territorio que sin llegar a ser autosuficiente en términos ecológicos, al menos debiera constituir un área con grados de autosuficiencia lo más elevados posible, dado el contexto económico y social en el que se insertan los actores del parque nacional. Pero no cabe duda de que un parque nacional debe ocupar un territorio extenso en la península Ibérica, si el objetivo de la conservación de la naturaleza es la causa principal de su existencia; pero entonces habría de evitarse el cese de la ganadería, la caza y la corta de madera para no provocar unas pérdidas

<sup>15</sup> Éste es nuestro punto de vista expresado en el concepto de economía de la preservación, situación en la que puede estar justificada la eliminación total de los usos extractivos por la *presencia de irreversibilidades*.

seguras de diversidad cultural y de renta y, probablemente también, de valor paisajístico y de biodiversidad en el territorio protegido.

#### **4. Criterios desde la Economía para la nueva regulación de los parques nacionales**

En España no parece que vayan a tener consecuencias las críticas a la concepción de parque nacional americano en la nueva regulación de los parques nacionales, a la luz de los criterios continuistas anunciados en la presentación de la futura *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* española (Narbona, 2005) y la *Ley de Parques Nacionales*. Se ha descrito anteriormente que el *Plan Director de Parques Nacionales* (1999) aspira a prohibir toda actividad económica extractiva de recursos renovables en el territorio protegido como objetivo primordial. Aunque presenta excepciones a esta norma, no presenta criterios objetivos y claros que guíen la toma de decisiones por parte de la administración ambiental en la gestión de la conservación con usos extractivos, sobre todo en los casos de los *grandes* parques nacionales españoles. El resultado de la aplicación del vigente Plan Director es que, como la realidad del uso privado activo tradicional y consolidado de nuestro medio natural no se ha podido erradicar de estos espacios protegidos, en la práctica es posible realizar casi todas las actividades previas a la protección, pero sin un plan concertado previo, es decir, actuando acorde con las circunstancias, lo que significa estar al arbitrio de las fuerzas cambiantes de la voluntad *subjetiva* de la administración pública y de los grupos de interés privados. La controversia permanente de unos y otros actores se ha constituido en una forma habitual de gobierno de nuestros grandes parques nacionales españoles de la Península. Los cambios en la regulación anunciados por el Ministerio de Medio Ambiente no van en la dirección del nacimiento de un modelo europeo de parque nacional y, por el contrario, mantiene el artificial criterio de la *quimérica restauración* de la naturaleza prístina en los parques nacionales, y para este objetivo se busca borrar la huella humana del espacio protegido con la marca parque nacional; aunque los hechos muestran tozudamente que en el ámbito geográfico de la península Ibérica no es posible evitar las perturbaciones de origen humano en el medio natural por su condición de espacios agrarios, y los actores se ven obligados, en el mejor de los casos, a gestionar la evolución de la diversidad natural y cultural conocidas en el presente con propósitos conservacionistas.

Sería deseable que los actores entendieran que ésta es una etapa de reflexión a escala mundial sobre la presencia humana en áreas protegidas y, en especial, en los parques nacionales. Un período que debería servir para una refundación de la filosofía de nuestros grandes parques nacionales españoles de la Península. Consideramos que la presencia o no de actividad económica en forma de usos extractivos renovables debe ser el resultado de un análisis científico de la compatibilidad de la explotación del medio natural y la conservación de los ecosistemas, y no deben ser excluidos los usos económicos extractivos por causa de una ideología virginista, que ignora que en muchos casos el paisaje que se intenta proteger (en Doñana, Picos de Europa, Ordesa o Sierra Nevada y, también, en Monfragüe y en la Sierra de Guadarrama) es un resultado cultural derivado de la interacción entre el hombre y la naturaleza. En España existen las condiciones adecuadas para

mantener el uso económico de los recursos naturales renovables en los grandes parques nacionales de la Península. Picos de Europa y Doñana son ejemplos en los que las acciones concertadas con los propietarios privados son necesarias para el mantenimiento de la biodiversidad. El problema de la concertación de la gestión proviene de que además de leyes, la concertación requiere convencer a las otras partes de la compatibilidad de la actividad económica con los objetivos de la conservación de la naturaleza en el parque nacional. En una estrategia de conservación con uso, en la que todos los derechos son reconocidos, la información científica emerge con un papel esencial, y ante el riesgo de irreversibilidades es la administración pública la que debe asumir un papel decisivo; ya que ha de señalarse que la concertación no siempre es posible cuando existen amenazas de producirse pérdidas irreversibles de hábitats naturales o especies vivas (Campos y López, 1998, y Sáenz, 2002). En estos casos debe ser el conocimiento científico el que dé lugar al reconocimiento por parte de la administración pública si un hábitat natural o una especie viva se encuentra en peligro de extinción a causa de la actividad humana. Es cierto que hay muchas ocasiones en las que la evidencia es suficiente para aceptar la condición de peligro de extinción de un hábitat o especie, sin necesidad de información científica, pero en estos casos dicho reconocimiento por todos sirve de poco para la preservación de la naturaleza: cuando la evidencia es aceptada nos solemos encontrar en el umbral de una pérdida irreversible. La probabilidad de la ocurrencia de la irreversibilidad no debe esperar a ser reconocida por un proceso de concertación entre todos los grupos interesados, sino que ha de atenderse, por un principio de precaución, a la información científica disponible, aún en el caso de que esta última sea precaria, y no a las preferencias dominantes en la sociedad.

Por ello es primordial distinguir entre usos extractivos renovables, por un lado, y cambios irreversibles, por ejemplo, en los usos del suelo, por otro lado, como está ocurriendo en la Sierra de Guadarrama. En la Sierra de Guadarrama la interacción del hombre con la naturaleza continúa modelando activamente el paisaje y la biodiversidad. Los usos extractivos renovables se vienen desarrollando desde hace siglos (como los aprovechamientos ganaderos, forestales o cinegéticos) y, por la propia calidad de los paisajes existentes y por la diversidad y riqueza de especies presentes hoy, han demostrado que su explotación es compatible con la conservación de la naturaleza que sigue existiendo. Sin embargo, en los últimos años en la Sierra de Guadarrama aparece una influencia distinta del hombre sobre el territorio, un proceso de urbanización progresiva que genera irreversibilidades por la destrucción de hábitats y el aumento de la contaminación de los suelos, sobre todo en la zona madrileña más próxima a la capital.

Fuera del contexto de un problema de irreversibilidad, los intereses de los propietarios de los recursos, los de los ciudadanos que disfrutan de los bienes y servicios ambientales y los de la sociedad en su conjunto han de negociarse hasta encontrar un punto de consenso, que sin colmar enteramente las demandas de cada grupo particular, deje a todos satisfechos, al menos en cuanto a la voluntad de cumplir los acuerdos equitativos aceptados (ver **Cuadro 3**).

Los críticos de la concertación son escépticos en cuanto a que los intereses públicos puedan llegar a ser respetados por los grupos particulares. Pueden aducir que el coste

de administrar el cumplimiento del acuerdo será tan elevado que hará imposible el ejercicio real de la gestión concertada. Esta reserva respecto a la estrategia de la concertación subvalora el hecho de que el daño a los recursos naturales en un parque nacional suele dejar la huella de su autoría. Es decir, identificar al infractor es barato. Si la actividad que ha causado el daño ha sido concertada, entonces la responsabilidad de la *pena* debería recaer sobre todo el grupo al que pertenece el infractor. En este caso, como ocurre con las sociedades locales de cazadores, será el colectivo en su conjunto el interesado en que sus miembros cumplan con las normas acordadas y, de este modo, todos los miembros del grupo obtienen ventajas del autocontrol que ejercen unos sobre otros. En ausencia de concertación, la prohibición legal de la actividad extractiva sobre un recurso natural renovable, sobre todo si se trata de una especie animal, podría ser excesivamente costosa de aplicar. Incluso la concertación social no evitará la necesidad de incurrir en un cierto coste de la administración ambiental para garantizar que las regulaciones concertadas sean respetadas. Un aspecto a considerar de la supresión de los usos extractivos es que la experiencia muestra que el furtivismo encuentra el terreno más abonado para prosperar en los parques nacionales.

La administración ambiental gobierna los parques nacionales sin disponer de información sistemática de la actividad económica autorizada, o de hecho tolerada, que realizan los propietarios y la población local. Únicamente el uso público por los visitantes es registrado por el gestor público. Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) desarrollan medidas de control de los agentes económicos y de prestación de servicios a los visitantes, pero carecen de procedimientos de recogida de información cuantitativa de carácter económico sobre el uso de los recursos naturales del parque nacional. La ausencia de un plan estadístico del uso múltiple de los recursos naturales en Cabañeros, Sierra Nevada y Picos de Europa, por poner sólo tres ejemplos comparables con la Sierra de Guadarrama y Monfragüe, limita la eficiencia de la gestión pública de nuestros parques nacionales. Ni la equidad en las transferencias públicas, ni la rentabilidad o eficiencia económica de la inversión pública, son aspectos que cuenten en la toma de decisiones de la administración ambiental que gestiona los parques nacionales. A nuestro entender, tanto la compensación a propietarios por la prohibición de usos actuales consolidados compatibles con la protección, como la compra de montes para erradicar usos compatibles, son utilizaciones inadecuadas de los (siempre escasos) fondos públicos, que podrían encontrar una utilización más eficiente en la creación (o mejora) de centros de interpretación, desarrollo de materiales didácticos o en la promoción del turismo responsable en los parques nacionales.

Pero, ¿qué justificación puede aducirse para la erradicación de la actividad económica extractiva de los recursos naturales en la gestión de los parques nacionales? ¿Es que no es relevante la actividad económica en nuestros parques nacionales? Los indicios disponibles nos muestran que en términos relativos las actividades extractivas privadas de los recursos naturales en nuestros grandes parques nacionales, como los arriba citados, son similares a las de otros espacios próximos sin protección especial. En otros casos, el reducido tamaño y la propiedad pública justifican el carácter marginal de la acti-



vidad económica sobre los recursos naturales. Y en el caso probable de que la Sierra de Guadarrama y Monfragüe sean declarados parques nacionales ¿qué tipo de gestión es más apropiada?

La declaración de dos grandes parques nacionales en la Sierra de Guadarrama y en Monfragüe habría de tener muy en cuenta que el mantenimiento de las actividades económicas privadas basadas en la explotación de recursos naturales renovables es compatible con la protección de la biodiversidad animal y vegetal, siempre que las regulaciones sean flexibles y concertadas. Hay usos que pueden tener problemas para compatibilizar su gestión (piénsese, por ejemplo, en la congestión por exceso de visitantes en fechas precisas, el furtivismo de algunos cazadores locales, el sobre-pastoreo y la libre recolección de setas), pero que tienen una solución razonable desde la perspectiva de la conservación de la naturaleza. Pero donde las amenazas a la naturaleza salvaje encuentran una difícil o casi imposible reconducción es en la urbanización y la destrucción del entorno agrario, como sucede en la Sierra de Guadarrama. No cabe esperar que algunos de los grandes mamíferos terrestres y aves emblemáticas que pueblan la Sierra de Guadarrama sobrevivan únicamente con un gran enclave protegido como el de la Sierra de Guadarrama que les dota de un refugio seguro, pero que no les garantiza siempre el suministro de todo el hábitat que precisan. La fragmentación del territorio es probablemente la mayor causa de muerte de la fauna terrestre en peligro de extinción en España. La densa malla de vías de comunicaciones de la vertiente sur de la Sierra de Guadarrama impermeabiliza el territorio, convirtiéndolo en un mosaico, formado por retazos de suelo que se van dividiendo, hasta hacer imposible la vida para nuestra fauna salvaje terrestre más valiosa. La Sierra de Guadarrama debería ser protegida de la creciente fragmentación de sus ecosistemas naturales a causa de la interposición de nuevas vías de comunicación no-permeables y el exceso de construcciones urbano-industriales en todas sus orientaciones geográficas.

El objetivo de la conservación de hábitats naturales y/o especies salvajes y la satisfacción de las demandas de los grupos particulares y las de la sociedad en su conjunto, con intereses comerciales y ambientales en el medio natural, requieren de los poderes públicos la estrategia de la prudencia, y evitar, antes que facilitar, el crecimiento urbano parece la actitud responsable, sobre todo si se tiene presente que todavía se ignoran las consecuencias negativas de la pérdida de suelo agrario en los valores ambientales públicos y privados que contribuyen en una parte sustancial a la renta anual de los propietarios privados, grupos de usuarios locales y la sociedad en su conjunto. En el caso de las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-León la deseable declaración de un gran parque nacional de la Sierra de Guadarrama es una oportunidad que se les ofrece para comenzar a replantearse una política de usos del territorio que aleje de la sociedad y de los poderes públicos a medio y largo plazo la fatídica expectativa del crecimiento urbano *ilimitado*. Si un gran parque nacional de la Sierra de Guadarrama se entiende como un espacio donde la conservación de la naturaleza podría ser hasta cierto punto compatible con la prestación de servicios ambientales y los aprovechamientos extractivos de recursos vivos fácilmente renovables, entonces se habrá dado un gran

paso en la dirección adecuada, aunque también la más difícil de seguir, que no es otra que la de usar la naturaleza responsablemente para satisfacer necesidades humanas presentes y futuras. Esta gestión económica en el interior del parque nacional no puede quedar aislada del resto del territorio; para que puedan garantizarse los objetivos ecológicos y económicos en el parque nacional la conexión con el entorno ha de ser un continuo de medio natural *naturalmente* comunicado. Ante la complejidad no valen soluciones simples, el intenso uso de los recursos naturales en la Sierra de Guadarrama requiere instituciones participativas donde concertar derechos y obligaciones. Lamentablemente, en la sociedad española actual nos hemos acostumbrado a escuchar con frecuencia de algunos grupos y personas defensores de la naturaleza una constante apología sobre el carácter gratuito<sup>16</sup> de los bienes y servicios ambientales que obtenemos de nuestro medio natural y con no poca ingenuidad o irresponsabilidad se demonizan las prácticas económicas sin referencia a situación concreta alguna. Se sustituye el conocimiento racional de los hechos por creencias o preferencias propias, y, sorprendentemente, se ignora habitualmente casi todo de la información científica que aportan las ciencias sociales y, muy especialmente, las ciencias de la economía, el derecho y la sociología. En nuestro caso sería indispensable conocer la racionalidad económica que subyace en el comportamiento de las personas e instituciones cuando invierten en el medio natural, o consumen sus flujos de renta ambiental, para poder valorar la importancia económica de la producción de bienes y servicios ambientales escasos que generan los espacios naturales protegidos.

Los autores consideran que para poder proteger adecuadamente la Sierra de Guadarrama y las dehesas de Monfragüe hacen falta unos parques nacionales grandes, que incluyan núcleos urbanos y en los que continúen los aprovechamientos económicos de los recursos naturales renovables adecuadamente regulados y, para ello, sería necesario que las futuras *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* y *Ley de parques Nacionales* promovieran en los parques nacionales un uso activo sustentable concertado de los recursos naturales renovables y los servicios ambientales. La filosofía de parque nacional americano del vigente Plan Director es inadecuada para espacios naturales en los que los hombres vienen dejando su huella desde hace siglos y existe una importante presencia de propiedad privada. Se debería empezar por reconocer que los espacios naturales vírgenes sólo pueden encontrarse en España en los reducidos enclaves inaccesi-

<sup>16</sup> El elogio de la gratuidad de los servicios ofrecidos por la naturaleza ha cambiado las ideas de hasta las personas mejor informadas y más preocupadas por la conservación de la Sierra de Guadarrama. Una de estas personas, por citar a una de las más representativas y respetadas como amantes del Guadarrama, es Antonio Sáez de Miera, que en un texto de introducción al libro de la Agencia de Medio Ambiente (1992) sobre la naturaleza de la Sierra de Guadarrama se expresaba con acierto contra el mito del regalo: «¿A cuántas cosas están dispuestos los individuos a renunciar por conservar la naturaleza en general y su espacio natural más cercano en particular? Porque todo el mundo está cada vez más de acuerdo en la defensa de la ecología en charlas de amigos o en actos simbólicos, pero la cosa cambia cuando se trata de pagar». Sin embargo, el mismo autor, más recientemente, en su artículo de opinión *Paisaje para una boda* (ABC, domingo, 23 de mayo de 2004, pág. 60), también refiriéndose a los servicios ambientales de la Sierra de Guadarrama se expresa en los términos contrarios a los de 1992: «Un regalo al que no sabríamos dar valor económico porque no cuesta nada».

bles de los farallones de nuestros ríos y montañas y, que dada la actual presencia humana, en grandes parques nacionales podrían convivir espacios reducidos de escaso o nulo uso extractivo, con otros de mayor tamaño en los que se mantiene el aprovechamiento de recursos naturales vivos sin ser sobreexplotados.

No obstante, como hemos señalado más arriba, la actual filosofía virginista del Plan Director de parques nacionales parece que no va a cambiar. Se va a perder de nuevo la oportunidad de una revisión que permita modificar su planteamiento excesivamente bio-céntrico para incorporar a las ciencias sociales y tomar en serio el análisis de las relaciones entre la satisfacción de las necesidades humanas y la conservación posible de la naturaleza. Una revisión que, siguiendo las líneas del Congreso Mundial de Parques de Durban, otorgue voz a los habitantes de los territorios que se quieren proteger y permita una concertación de intereses contrapuestos que sea aceptable para todos los agentes implicados. Una revisión que identifique las amenazas reales arriba señaladas a las que se enfrentan nuestros espacios protegidos de la Península, entre las que no se encuentran los aprovechamientos debidamente regulados de sus recursos naturales vivos. Una revisión, finalmente, que permita dedicar los recursos públicos (siempre escasos) a los usos más beneficiosos socialmente y no a la compensación de la prohibición de usos consolidados que se habían demostrado compatibles y que, contra toda evidencia, el Plan Director prohíbe o a la compra de terrenos privados sin que exista ninguna garantía de mejora ambiental con su paso a la gestión pública.

Además, el mantenimiento de los usos actuales compatibles con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo de otros usos potenciales es una garantía para la ligazón de intereses entre la economía local y las demandas de conservación requeridas por las sociedades urbanas española y europea. Debe aprovecharse la oportunidad de hacer de la conservación de la naturaleza una riqueza económica que aporte a sus respectivos propietarios y a los trabajadores un alto valor añadido en forma de bienes y servicios, tanto comerciales como ambientales, y deben mantenerse las actividades extractivas de la madera, el pastoreo y la caza como herramientas valiosas de gestión y fuentes de biodiversidad. En los casos de la Sierra de Guadarrama y de Monfragüe<sup>17</sup>, con extendida presencia humana y propiedad privada de bosques, matorrales y pastizales, una interpretación de los parques nacionales con criterios similares a los parques nacionales europeos (presentes en Francia, Inglaterra, Portugal e Italia) facilitaría la creación de parques nacionales grandes adecuados a la realidad del entorno.

## 5. Reflexiones finales

La ideología elitista de la restauración de la naturaleza prístina ha demostrado ser inmune a los cambios sociales, económicos y políticos en España desde su implantación en 1918. Con-

<sup>17</sup> El 3 de marzo de 2007 fue publicada la ley de declaración del Parque Nacional de Monfragüe siguiendo la ideología virginista, delimitando un territorio cuya superficie no se da a conocer, aunque parece que no supera las poco más de 18.000 ha, por lo que el legislador consciente quizá de la insuficiencia ecológica de tan exigua superficie advierte que la unidad ecológica no es el parque nacional, sino que «La presente Ley, que establece la delimitación del territorio propuesto como Parque Nacional y como Zona Periférica de Protección, consolida esta situación estableciendo una coherente unidad de conservación, sobre la premisa de la situación focal del Parque Nacional, para un conjunto de 116.160 hectáreas» (BOE, 2007, pág. 9160).

tra toda evidencia la legislación española demoniza la actividad económica en los parques nacionales sólo porque un criterio emocional se antepone a la toma de decisiones fundadas en la información sistemática y la toma en consideración de criterios de eficiencia en el gasto público ligado a la conservación de la naturaleza.

Los hechos son muy distintos a los prejuicios ideológicos que inspiran la regulación de los parques nacionales españoles. Al amparo del objetivo de la restauración de hábitats manchados con la huella humana se practican todo tipo de intervenciones humanas que niegan el principio de que hoy la ausencia de intervención humana en un espacio natural puede garantizar la preservación de sus efectivos de flora y fauna salvajes. De hecho es la actividad humana la que hace posible hoy las mejoras en el medio natural de la Red de Parques Nacionales.

Sin embargo, al amparo del discutible criterio de no romper con la regulación histórica, la administración ambiental española anuncia la actualización de la regulación de los parques nacionales manteniendo los criterios de gestión de los parques nacionales americanos en los parques nacionales españoles. Este sorprendente comportamiento se debe, en gran parte, a la ausencia de debate sobre los vínculos entre las actividades económicas y la conservación de la naturaleza en los espacios protegidos, y muy especialmente en los parques nacionales.

Frente a la ideología virginista, nosotros abogamos por extender la marca parque nacional a otros extensos territorios españoles, siempre que se adoptara una filosofía de parque nacional europeo. Esta última opción requeriría un plan de desarrollo y un fondo comarcal de financiación de inversiones, gestionado con criterios de racionalidad técnica, cuyos gestores serían los responsables de validar los vínculos de la actividad inversora con la generación de rentas y la conservación de la naturaleza. Defendemos algo que otros países europeos, más ricos que España, ya hacen sin atenerse a la elitista idea de la prístina naturaleza, como es el caso de Francia e Inglaterra. En los casos de la Sierra de Guadarrama y de Monfragüe con sus reducidas superficies protegidas se va a perder una oportunidad única de llegar a declarar unos grandes parques nacionales, al estilo del *Parque Nacional de los Pirineos* franceses. En este parque nacional francés existen numerosos municipios en su interior, y la población local ha mantenido todas las actividades tradicionales, como la corta de madera, la ganadería y la actividad cinegética, y ha desarrollado el turismo de naturaleza sobre la base de sus paisajes humanizados y el reclamo de la marca «parque nacional». También está dotado de un fondo para el desarrollo local y un comité técnico que informa preceptivamente las inversiones incentivadas en el medio natural.

## **6. Referencias**

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE (1992), *La Sierra de Guadarrama: Naturaleza, Paisaje y Aire de Madrid*. Comunidad de Madrid, Madrid.
- Boletín Oficial del Estado (BOE) (2007), Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe. BOE n.º 54, de 3 de marzo, págs. 9106-9116.
- CAMPOS, Pablo (2005), «La conservación de los ecosistemas mediterráneos como recurso para el desarrollo local en el contexto de la globalización de los actores». *Conferencias conmemorativas de los 30 años del Instituto de Conservación de la Naturaleza portugués* (ICN). Lisboa, 23 de noviembre.
- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2005a), «Economía y conservación de la naturaleza en parques nacionales. Una propuesta para la Sierra de Guadarrama», *Economistas*, n.º 104, págs. 349-356.
- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2005b), «Plan director de parques nacionales: conservación de la naturaleza y desarrollo local», *El Mundo*, 13 de febrero, pág. 28.
- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2005c), «Naturaleza y economía en los parques nacionales», *La Nueva España*, 20 de julio, disponible *on line*.

- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2005d), «Actividad económica y conservación de la naturaleza en parques nacionales: reflexiones para un parque nacional de Guadarrama», en Varios Autores, *La Sierra de Guadarrama: Diagnóstico de un territorio*, Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental (FIDA), Madrid, págs. 143-179.
- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2005e), «Contribución de la economía ambiental a la conservación en parques nacionales», *Economistas*, n.º 106, págs. 109-111.
- CAMPOS, Pablo y CARRERA, Miguel (2006), *Parques nacionales y desarrollo local. Naturaleza y economía en la Sierra de Guadarrama*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- CAMPOS, Pablo y LÓPEZ LINAJE, Javier (1998), *Renta y naturaleza en Doñana: a la búsqueda de la conservación con uso*, Icaria Editorial, Barcelona.
- CAMPOS, Pablo y MARTÍNEZ, María (2004), «El valor económico total privado de los bosques con pino silvestre de la Sierra de Guadarrama y su entorno próximo», en Varios Autores, *La Sierra de Guadarrama: un modelo de desarrollo*. Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental (FIDA), Madrid, págs. 99-143.
- CAMPOS, Pablo; OVANDO, Paola y RODRÍGUEZ, Yolanda (2005), «Comparative Analysis of the EAA/EAF and AAS Agro-Forestry Accounting Systems: Theoretical Aspects», en M. R. Mosquera-Losada, J. McAdam y A. Rigueiro-Rodríguez (Eds.), *Silvopastoralism and Sustainable Land Management*. CAB Internacional, Wallingford, UK, págs. 324-329.
- CASAS GRANDE, Jesús (2002), «La protección de la Sierra de Guadarrama: Visión desde las administraciones públicas», en P. CALVO POCH y L. HERNÁNDEZ MARTÍN (Eds.), *La Sierra de Guadarrama: Un reto de protección integral*, FIDA, Madrid, págs. 113-135.
- CASAS GRANDE, Jesús (2005), «Parques Nacionales: algunas premisas para un tiempo necesariamente cambiante», *Boletín EUROPARC*, n.º 19, págs. 46-51.
- CRESPO, Eduardo (2005), «En torno al horizonte de los parques nacionales de España. Reflexiones a partir de una propuesta economicista», *Economistas*, n.º 106, págs. 106-108.
- COMISIÓN EUROPEA (2005), *Decisión del Consejo sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Período de programación de 2007-2013)*, COM (2005) 304 final, Bruselas, 2005.
- COMUNIDAD DE MADRID (2005), *Conservación y desarrollo socioeconómico en Espacios Naturales Protegidos*. Comunidad de Madrid/Consejería de Medio Ambiente y ordenación del Territorio, Madrid.
- COUNCIL FOR NATIONAL PARKS (CNP), 2003. *Benefits beyond boundaries. Work in the UK's Protected Areas*. CNP, Durban.
- DÍAZ, Mario (1999), «Reseña crítica del libro "Renta y Naturaleza en Doñana: a la búsqueda de la conservación con uso"», *Ardeola*, vol. 46, n.º 1, págs. 106-107.
- DÍAZ, Mario; CAMPOS, Pablo y PULIDO, Fernando (1997), «The Spanish dehesas: a diversity in land-use and wildlife», en Pain D. J., Pienkowski M. W. (Eds.), *Farming and Birds in Europe: The Common Agricultural Policy and its Implications for Bird Conservation*. Academic Press, Londres, págs. 178-209.
- IZQUIERDO, Jaime y BARRENA, Gonzalo (2006), *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores: crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en los Picos de Europa*. Ediciones Novel.
- LÓPEZ ORNAT, A. y JIMÉNEZ-CABALLERO, S. (2006), *Fuentes de financiación sostenible para áreas protegidas en la región mediterránea*. IUCN, Gland, Suiza.
- NARBONA, Cristina (2005), Entrevista. *El País/Madrid*, 30 de diciembre, págs. 6-7.
- PRADA, Albino; VÁZQUEZ, María Xose y SOLIÑO, Mario (2005), *Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000*, Fundación Caixa Galicia/Centro de Investigación Económica y Financiera.
- QUAMMEN, David (2006), «El futuro de los parques nacionales: Una idea en peligro», *National Geographic*, Vol. 19, n.º 4, págs. 22-27. (Especial 'Parques nacionales: El futuro de los espacios protegidos', edición española).
- SÁENZ DE MIERA, Antonio (2002), «Sierra de Guadarrama: Tentaciones y pecados», en P. CALVO POCH y L. HERNÁNDEZ MARTÍN (Eds.), *La Sierra de Guadarrama: Un reto de protección integral*, FIDA, Madrid, págs. 75-89.
- SÁENZ DE MIERA, Antonio (2004), «Paisaje para una boda», *ABC*, domingo, 23 de mayo, pág. 60.
- SÁNCHEZ, Alejandro; DEL OLMO, Juan Carlos; OBERHUBER, Theo; SÁNCHEZ, D. y de URALDE, J. L. (2005), «El futuro de los parques nacionales», *El Mundo*, 3 de febrero, pág. 20.
- STIGLITZ, Joseph (2005), «El desarrollo sostenible: por un crecimiento económico limpio», *El País*, martes 21 de junio de 2005, pág. 71.
- TURNER, R. Kerry; PAAVOLA, J.; COOPER, P.; FARBER, S.; JESSAMY, V. y GEORGIU, S. (2003), «Valuing nature: lessons learned and future research directions», *Ecological Economics*, 46, págs. 493-510.
- UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (IUCN) (1994), *Guidelines for protected areas management categories*, IUCN, Cambridge.
- UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (IUCN/EUROPARC) (2000), *Guidelines for protected area management categories. Interpretation and application of the protected area management categories in Europe, second corrected edition*, EUROPARC, Grafeneau.